

УДК/ББК: 328.18/60

## ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

**Грошева И. А.**

*доцент, к.с.н., зав.*

*кафедрой гуманитарных и естественнонаучных дисциплин, Тюменский филиал НОУ ВПО «Московский институт государственного управления и права»*

*г. тюмень, Россия*

**Грошев И. Л.,**

*доцент, к.с.н., профессор кафедры Гуманитарных и общенаучных дисциплин, Тюменское высшее военно-инженерное командное училище имени маршала инженерных войск А.И. Прошлякова*

*г. Тюмень, Россия*

*E-mail: grosh@nextmail.ru*

## CIVIL CONTROL IN THE CONDITIONS OF PARLIAMENTARISM

**Grosheva I.**

*candidate of sociological Sciences, head of the Department of Humanities and natural Sciences, Tyumen branch of "Moscow Institute of state management and law"*

**Groshev I.**

*candidate of sociological Sciences, Professor, Department of Humanities and scientific disciplines, Tyumen higher military engineering command school*

## АННОТАЦИЯ

в статье авторы рассматривают формирование контроля в социальных практиках парламентаризма стран Западной Европы и США. Авторы отмечают, что в европейских странах была создана эффективная система сдержек и противовесов, позволяющая осуществлять взаимный контроль всех ветвей власти, включая судебную. Сравнительный анализ конституций европейских стран (Германии, Австрии, Финляндии, Швеции и др.) позволил установить факт системной интеграции гражданского контроля в нормативно-правовую базу, снизивший потребность в непрерывной корректировке процедур, форм и методов контроля за деятельностью органов власти. В ходе анализа конституционных основ парламентаризма в европейских странах и США авторами выделены основные особенности гражданского контроля: профессионализм, субъект-объектный характер, эволюционность, разнообразие форм, четкое целеполагание и др.

## ABSTRACT

The author considers the formation of control in the parliamentary social practices of Western Europe and the US. The authors note that in the European countries an effective system of checks and balances, which allows for mutual control of all branches of government, including the judiciary, has developed. Comparative analysis of the constitutions of European countries (Germany, Austria, Finland, Sweden and others.) allowed to establish the fact of system integration of civilian control in the legal framework. This control reduced the need for continuous adjustment of procedures, forms and methods of control over the activities of government bodies. The analysis of the constitutional foundations of parliamentarism in Europe and the US authors highlighted the main features of civil control: professionalism, subject-object nature, evolutionary, a variety of forms, a clear definition of objectives, etc.

**Ключевые слова:** гражданский контроль, парламент, государство, конституция, парламентский контроль.

**Keywords:** civilian control, parliament, the government, the Constitution, parliamentary control.

Идея гражданского контроля появилась в американской политологической науке с конца XVIII в. – начала XIX в. Сфера его действия ограничивалась контролем за вооружёнными силами. Результаты исследований таких учёных, как С. Хантингтон [1], D. Trask [2] показали, что контроль над военными в мирное и военное время радикально отличаются друг от друга. Признано, что гражданский контроль не является научной константой, это социальная переменная, отражающая шкалу приоритетов общества, зависящая от места и времени локализации функции контроля. Это не помешало американскому политологу Г. Лассуэллу в своей концепции «гарнизонного государства» признать, что проблемы общественного контроля за деятельностью правительства и сохранения свободы индивидуума гораздо шире концепции «гражданского контроля в устаревшем смысле» [3]. Развитие демократических режимов невозможно без осуществления гражданского контроля над армией, однако он имеет место и в тоталитарных государствах. Становление гражданского контроля в мировой практике имеет определённые, сложившиеся в течение весьма длительного времени традиции.

Основной отличительной особенностью организации гражданского контроля в современных европейских странах является его представительный характер. Осуществляют его не конкретные граждане, а избираемый ими представительный орган. По сложившейся традиции органами народного представительства называются органы законодательной власти, которые призваны выражать суверенную волю граждан. В определённой степени непрямой гражданский контроль является контролем народным, который осуществляется на трёх уровнях: государственном, региональном и местном (местное самоуправление) [4]. Отсюда вытекают и формы его осуществления: парламентский контроль, контроль на уровне

законодательного регионального органа (земля, штат, область) и контроль органа местного самоуправления. Однако смысловое наполнение термина «гражданский» менялось на различных этапах становления общества и формирования его отношений с государством.

Научный интерес для разработки теории гражданского контроля представляет парламентский контроль и его нормативные основания. В парламентах стран Западной Европы и США контроль может осуществляться с помощью инструмента утверждения должностных лиц, которые назначаются главой государства. В США, например, прерогативой Сената (за исключением назначений на посты в Белом доме) является контроль над назначением президентом страны федеральных должностных лиц. Согласно разделу 3, статьи I сенату принадлежит исключительное право в разбирательстве дел по импичменту. В соответствии с разделом 4, статьи II «Президент, Вице-президент и все гражданские должностные лица Соединённых Штатов могут быть отстранены от должности по импичменту за государственную измену, взяточничество либо за другие серьёзные преступления и правонарушения» [5].

Наиболее жёстким и действенным инструментом парламентского контроля является вынесение вотума недоверия. Если нижняя палата парламента отказывает правительству в доверии, то оно в полном составе должно уйти в отставку. Существует определённая система сдержек и противовесов, ограничивающих такое давление путём установления правил проведения голосования о доверии правительству. Правительство, в свою очередь, может прибегнуть к досрочному роспуску парламента.

Практика использования такого инструмента контроля в странах Западной Европы весьма разнообразна. В Конституции Франции в статье 49 говорится, что после того, как премьер-министр (после обсуждения в Совете министров) ставит перед Национальным собранием вопрос о доверии Правительству, Национальное собрание может выразить недоверие в виде резолюции порицания [6]. В Финляндии существует подобная процедура, носит

название «интерпелляция», в ходе неё проводится голосование о доверии Государственному совету, либо министру.

Следует отметить, что импичмент как процедура, в ходе которой привлекается к суду парламента высшие должностные лица государства, занимает особое место в ряде ведущих стран Западной Европы и США в качестве инструмента парламентского контроля. Несмотря на то, что как инструмент представительного контроля со стороны граждан он впервые возник в Англии, конституционное обеспечение ему впервые был присвоено в США в 1787 году. В конституционно-правовой доктрине США основанием для импичмента, кроме уголовно-наказуемых проступков, могут служить нарушения со стороны президента, которые подрывают доверие к правительству. В некоторых странах Западной Европы институт импичмента имеется в основе законов об ответственности министров с конца XIX века.

Каждый член Национального и Федерального советов Австрии имеют право обратиться на заседаниях с устными запросами к членам Федерального правительства. Контроль со стороны парламента играет большую роль над формированием и расходованием бюджета (равно как и в других странах Западной Европы). Для повышения эффективности парламентского контроля за расходованием бюджетных средств во многих странах избирают аудиторов, причём отчёты правительства и аудиторов представляются на рассмотрение в парламенте.

В конституции Швеции (27 февраля 1974 года) установлено, что Риксдаг имеет право избрать одного или нескольких омбудсменов с целью осуществления контроля над деятельностью власти по применению законов в публичной деятельности [7]. Интересен шведский опыт работы уполномоченных тем, что они имеют право разбирать жалобы против судебных органов, а также выносить обвинения даже в отношении работников Верховного суда. То есть, шведскому омбудсмену предоставляются широкие полномочия по расследованию нарушений прав граждан со стороны государственных органов и их должностных лиц.

В Основном законе Федеративной Республики Германии статьёй 45-b устанавливается норма, на основе которой для «охраны основных прав в качестве вспомогательного органа Бундестага при осуществлении парламентского контроля назначается уполномоченный Бундестага по обороне» [8]. Также Бундестаг назначает комитет по петициям для рассмотрения жалоб и предложений.

В Норвегии парламент – Стorting уполномочен в статье 75 «назначать пять ревизоров для ежегодного рассмотрения государственного отчёта и публиковать извлечения из него в печати» [9]. Также этой статьёй предусматривается назначение лица, которое не является членом парламента и будет наблюдать за всеми, находящимися на государственной службе, контролировать государственное управление в целом. Целью является недопущение беззакония и произвола по отношению к простым гражданам. Сведения омбудсмены получают в результате личных проверок, из общений с гражданами и их заявлений, из средств массовой информации. В ежегодных отчётах указываются имевшие место нарушения и злоупотребления со стороны власти. Применяются и другие инструменты парламентского контроля.

В результате парламентский контроль представляет собой совокупность мер по проверке и наблюдению за деятельностью исполнительной власти со стороны граждан. Также он предусматривает определённые санкции в отношении нарушителей, меры профилактики возможных нарушений. Авторы статьи обращают внимание на то, что контроль не предусматривает участия всех без исключения граждан, а лишь наиболее компетентных в вопросах защиты прав. В зарубежной практике можно выделить такие функции парламентского контроля как участие в формировании правительства; контроль за бюджетной деятельностью; осуществление дебатов по итогам деятельности правительства; подготовка устных и письменных вопросов правительству, министрам и другим должностным лицам; утверждение назначенных главой государства должностных лиц;

организация деятельности специальных уполномоченных (омбудсменов); проведение парламентских расследований; выдвижение вотума недоверия правительству или министрам; импичмент президенту (или высшему должностному лицу).

Следует отметить, что в европейских странах создана система сдержек и противовесов, позволяющая осуществлять взаимный контроль всех ветвей власти, включая судебную. Этот факт является важным для построения социологической концепции гражданского контроля. В России фактически президент и Верховный суд выведены за рамки ответственности. В отношении президента практически невозможно применить процедуру импичмента, нет фактической возможности осуществлять проверку на уровне парламента деятельность судебной системы, так как она считается независимой. Парламент практически самоустранился от проведения парламентских расследований, а парламентские слушания имеют ритуальный характер. Более того, в зарубежной парламентской практике принято публично в открытом доступе представлять отчёты о выявленных в правительстве нарушениях и способах их устранения. Отчёт об исполнении бюджета в некоторых странах проверяются двумя независимыми комиссиями с представлением полных отчётов.

В Швеции для целей контроля за деятельностью исполнительной власти и юстиции избираются специальные прокураторы сроком на четыре года. Контрольная функция прокураторов осуществляется путём ревизий, рассмотрений жалоб граждан на действия администрации. В Норвегии, Дании выбирают специальных комиссаров, которые действуют от имени парламента и осуществляют контроль за исполнением законов. Контроль за использованием средств государственного бюджета в Великобритании исполняет специальное ведомство контролёра и главного аудитора, причём смещены они могут быть только на основании резолюции обеих палат парламента. Для выявления случаев неэффективного управления с 1967 г. функционирует ведомство парламентского комиссионера, который обязан

рассматривать жалобы граждан на деятельность центральных органов власти. Результаты проверок по этому поводу должны докладываться парламенту. Специфика зарубежного законодательства заключается в том, что имеется системное интегрирование гражданского контроля в нормативно-правовую базу и, таким образом, отсутствует необходимость в непрерывной корректировке процедур, форм и методов контроля за деятельностью органов власти. Ключевым аспектом выступает многоплановость (широта охвата объектов) контроля, наличие механизма, обеспечивающего гарантии независимости, объективности и непредвзятости лиц, осуществляющих контролирующие функции, а также доступность и оперативность информационного обеспечения деятельности указанных структур. К сожалению, в этом плане российская нормативно-правовая система обречена на регулярное реанимирование контролирующих органов по инициативе тех государственных структур, которые, собственно, и должны быть подвергнуты контролю.

Следует отметить, что, несмотря на длительный период институционализации государственного контроля во многих странах, его действие смещается во внепарламентские контрольные инстанции (административная юстиция, институт омбудсменов и др.). В 1953 г. институт омбудсмана как уполномоченного на защиту прав отдельного гражданина в ходе конституционной реформы был учреждён в Дании. С целью контроля гражданской администрации с 1962 г. подобная должность омбудсмана появляется в Норвегии, а с 1967 г. под названием Парламентского уполномоченного по делам администрации – в Великобритании.

Мировой опыт развития общественного контроля позволяет выявить различные формы его осуществления. Причём обращает на себя внимание то обстоятельство, что, в отличие от России, общественные формы контроля развивались наряду с государственными как система сдержек и противовесов. Развитие общественной составляющей контроля в зарубежных



странах породило разнообразие его форм. Это обращения граждан к власти (индивидуальные и коллективные), публичные слушания, участие в управлении общественными делами через органы местного самоуправления, журналистские расследования, научные исследования, публичные обсуждения законопроектов, суды присяжных и др. Они способствуют формированию прозрачности в деятельности органов власти и предотвращают застой в их развитии, повышая компетентность и социальную ответственность.

В ходе анализа конституционных основ управления в европейских странах и США целесообразно выделить следующие основные особенности гражданского контроля.

1. Развитие гражданского контроля представлено в двух направлениях: англо-американском и континентально-европейском. В первом направлении основная черта гражданского контроля – направленность действия на силовые структуры, что позже выразилось в формировании практик организации гражданского контроля за закрытыми силовыми структурами (полиция, пенитенциарная система). Во втором направлении основная черта гражданского контроля – парламентаризм, что определило формирование эффективной системы сдержек и противовесов и подконтрольность действий власти.

2. В череде принципиально важных признаков, в обоих направлениях указан «профессионализм» – гражданский контроль должен осуществляться профессионалами-экспертами в своей области деятельности, соответственно стержневой совместной задачей власти и общества является разработка механизма подготовки соответствующих кадров.

3. Чёткое определение субъектов и объектов гражданского контроля, что существенно упрощает процессный характер контроля и повышает его эффективность.

4. Наличие чётко установленных требований к параметрам контролируемого объекта, в части определения своеобразной «степени свободы» в рамках

которой тот или иной подконтрольный орган имеет возможность принимать самостоятельные корректирующие решения.

5. Наличие разнообразных форм воплощения гражданского контроля, предусматривает расширение номенклатуры проверяемых параметров, а также количество общественных представителей, гарантирующих непредвзятость и объективность данных контроля.

6. Возможность осуществления гражданского контроля за тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной, судебной) без исключений, что нивелирует попытки подчинения одной ветви власти другой.

7. Наличие права применения санкций (вплоть до вынесения вотума недоверия, делегируя таким образом некую совокупность инструментов прямого и оперативного воздействия на структуру и механизмы деятельности власти любого уровня.

8. Эволюционный характер существующей системы гражданского контроля, позволяющий адекватно видоизменяться в соответствии с социально-экономическими изменениями, спецификой общественного развития.

Успех трансформаций не гарантируют ни резкие социальные изменения, ни излишняя консервативность управленческой системы. В большинстве случаев игнорируются такие факторы как инерционность существовавшей ранее системы, поведение государственных деятелей и политических лидеров, проблемы их приспособления к нормативным изменениям, размытость временного лага реформ. Особенное значение приобретает фактор расхождения между декларируемыми целями и результатами проводимых преобразований. Рационализация управления обязательно должна учитывать и возможность иррациональных действий со стороны государственных деятелей. Поэтому для создания системы сдержек и противовесов в государственном управлении необходимо создание гражданского контроля. В его отсутствие нарушается институциональное равновесие, что приводит к дестабилизации общественной системы. Возможность дать оценку ситуации во всей её противоречивости, суметь

выбрать правильное решение – это больше под силу политическому искусству, чем науке [10, с. 60]. Зарубежный опыт формирования идей парламентаризма и контроля представляется весьма интересным. Создание уникальной системы гражданского контроля в России – это единственный путь к созданию эффективного государства.

### **Список литературы**

1. Huntington S. The Soldier and the State: Theory and Practice of Civil-Military Relations. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957. 560 p.
2. Trask D. Democracy and Defense. Civilian Control of the Military in the United States [Электронный ресурс] / Issues of Democracy. Electronic Journals of the U.S. Information Agency. July, 1997. Vol. 2. No 3. PP. 11-18. URL: [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/0797\\_CivilMilitaryRelations.pdf](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/0797_CivilMilitaryRelations.pdf) (дата обращения: 16.10.2016).
3. Lasswell H. The Garrison State // American Journal of Sociology. Jan. 1941. Vol. 46. PP. 455–468.
4. Аригин А. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России [Электронный ресурс] // Политическое образование. Информационно-аналитический журнал. URL: <http://www.lawinrussia.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii-1> (дата обращения: 16.10.2016).
5. Конституция Соединённых Штатов Америки. 1787. [Электронный ресурс] URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm> (дата обращения: 28.01.2017).
6. Конституция Франции [Электронный ресурс] // Конституции государств (стран) мира. Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/138/2> (дата обращения: 28.01.2017).

7. Конституция Швеции [Электронный ресурс] // Конституции государств (стран) мира. Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/161> (дата обращения: 17.01.2017).
8. Основной закон Федеративной Республики Германии [Электронный ресурс] // Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://constitutions.ru/archives/247> (дата обращения: 20.01.2017).
9. Конституция Норвегии (Королевства Норвегия) от 17 мая 1814 г. [Электронный ресурс] // Вся Норвегия на русском. URL: <http://www.norge.ru/norgesgrundlov1814/> (дата обращения: 20.01.2017).
10. Герменчук В.В. Пространство власти и управления. Монография [Электронный ресурс] / В.В. Герменчук. Мн.: Право и экономика, 2008. 291 с. URL: [http://www.pac.by/dfiles/001207\\_969684\\_prostracstvovlasti.pdf](http://www.pac.by/dfiles/001207_969684_prostracstvovlasti.pdf)